

УДК [34.07:351](477)

*Безпалова О.І., кандидат юридичних наук,
доцент, начальник НДЛ з проблем профілактики
правопорушень та взаємодії з населенням
навчально-наукового інституту підготовки
фахівців кримінальної міліції ХНУВС*

Сутність правоохоронної функції держави

Визначено місце правоохоронної функції держави в системі функцій держави. Надано авторське визначення терміну «правоохоронна функція держави». Визначено основні форми та методи реалізації правоохоронної функції держави. Запропоновано низку принципів реалізації правоохоронної функції держави, врахування яких сприятиме підвищенню ефективності діяльності державних органів у правоохоронній сфері.

Ключові слова: функція держави, правоохоронна функція держави, форми реалізації правоохоронної функції держави, методи реалізації правоохоронної функції держави.

Определено место правоохранительной функции государства в системе функций государства. Дано авторское определение понятия «правоохранительная функция государства». Определены основные формы и методы реализации правоохранительной функции государства. Предложен перечень принципов реализации правоохранительной функции государства, соблюдение которых будет способствовать повышению эффективности деятельности государственных органов в правоохранительной сфере.

Ключевые слова: функция, правоохранительная функция, формы реализации правоохранительной функции государства, методы реализации правоохранительной функции государства.

The place of the law-enforcement function of the state in the system of functions of the state has been certain. The author determination of the concept «Law-enforcement function of the state» has been given. The basic forms and methods of realization the law-enforcement function of the state have been certain. The list of principles of realization the law-enforcement function of the states, the observance of which will be the instrumental in the increasing of efficiency of activity of public organs in a law-enforcement sphere, has been offered.

Key words: function of the state, law-enforcement function of the state, forms of realization the law-enforcement function of the state, methods of realization the law-enforcement function of the state.

Становлення України як дійсно правової держави вимагає реального утвердження принципу верховенства права, зміцнення законності та правопорядку, забезпечення прав і свобод громадян на рівні європейських стандартів. Реалії сьогодення свідчать, з одного боку, про існування певних зрушень у напрямку гарантованого забезпечення державою прав і свобод людини та громадянина, правопорядку в державі, а з іншого – про розгортання системної кризи в діяльності органів державної влади України, відсутність єдиної позиції щодо підтримання належного правопорядку в суспільстві, формування недовіри з боку суспільства до політики держави в цілому та до правоохоронних органів зокрема. Вирішення цього завдання потребує посилення правоохоронної функції держави, зокрема вдосконалення механізму реалізації правоохоронної функції держави, внаслідок чого можна буде досягти зниження рівня злочинності в суспільстві, підвищити рівень правової культури населення.

Відзначаючи існування значної кількості наукових напрацювань щодо розробки та реалізації державного механізму забезпечення прав і свобод людини, діяльності правоохоронних органів, які проводяться фахівцями в різних галузях права, вважаємо за необхідне вказати на відсутність комплексних досліджень загальної характеристики правоохоронної функції держави (поняття, сутності, форм та методів її реалізації). Таким чином, важливість вироблення ефективної комплексної стратегії реалізації правоохоронної функції держави та відсутність сучасних комплексних наукових напрацювань з цієї тематики обумовлюють актуальність даного дослідження.

Вироблення ефективної комплексної стратегії реалізації правоохоронної функції держави вимагає, у першу чергу, з'ясування категоріального апарату правоохоронної функції держави. Таким чином, враховуючи надзвичайну важливість та значущість вдосконалення механізму реалізації правоохоронної функції держави, зокрема шляхом вироблення ефективної комплексної стратегії реалізації правоохоронної функції держави, метою роботи було визначено

дослідження існуючих класифікацій функцій держави, визначення теоретико-методологічних засад реалізації правоохоронної функції держави (зокрема поняття, сутності, форм та методів реалізації правоохоронної функції держави).

Новизна роботи полягає у тому, що дана робота постає одним із перших комплексних досліджень теоретико-методологічних засад реалізації правоохоронної функції держави; у роботі визначено місце правоохоронної функції держави в системі функцій держави, надано авторське визначення терміну «правоохоронна функція держави».

У результаті аналізу праць науковців (В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, І.П. Голосніченка, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, В.Г. Лукашевича, М.І. Мельника, О.В. Негодченка, П.М. Рабіновича, О.Ф. Скакун, М.М. Тищенко, М.І. Хавронюка, В.Н. Хропанюка, В.К. Шкарупи) можна дійти висновку, що, незважаючи на численні наукові дослідження, формування понятійного апарату у сфері реалізації правоохоронної функції держави ще остаточно не завершено. Зокрема, існує значна кількість визначень понять «функція держави», «правоохоронна функція держави», що свідчить про дискусійність цих понять в наукових колах та їх невизначеність на законодавчому рівні. Саме тому, у роботі автор спробує розкрити поняття «функція держави», «правоохоронна функція держави», визначити основні форми та методи реалізації правоохоронної функції держави.

Роль держави проявляється в її функціях. За допомогою аналізу переліку функцій держави та їх змістовного наповнення можна визначити характер діяльності держави, її соціальну спрямованість, рівень ефективності та організованості дій органів державної влади, пріоритети, що обрані державою на сучасному етапі. Поняття «функція держави» є одним із базових понять в теорії держави і права. Найбільш поширеним є визначення функцій держави як основних напрямків та видів діяльності держави, що обумовлені її завданнями та цілями і характеризують її сутність [1, с. 51]. Виходячи із наведеного визначення, можна дійти висновку, що функції держави є основними

напрямами діяльності держави щодо управління у пріоритетних сферах суспільного життя, задоволення суспільних потреб.

Погоджуємося з точкою зору О.Ф. Скаун [1, с. 51], що функції держави не можна ототожнювати з функціями її окремих органів, що є частиною апарату держави та знаходять своє відображення в компетенції, у предметі відання, в правах та обов'язках (повноваженнях), закріплених за ними. Звісно функції держави та функції органів державної влади є пов'язаними між собою поняттями, оскільки основним призначенням органів державної влади є реалізація функцій держави. Отже, вважаємо за необхідне акцентувати увагу на тому, що одна функція держави може одночасно реалізовуватися декількома органами державної влади, а функції конкретного органу державної влади можуть реалізовуватися виключно цим органом (або іншими органами у разі делегування їм таких повноважень).

В сучасній юридичній літературі існує багато точок зору науковців (зокрема В.К. Бабаєва, С.А. Комарова, І.А. Кузнецова, В.В. Оксамитного, П.М. Рабіновича, О.Ф. Скаун, В.Н. Хропанюка) щодо класифікації функцій держави. Вважаємо за доцільне зупинитися на класифікації функцій держави, запропонованій О.Ф. Скаун, оскільки, на наш погляд, запропонована нею класифікація функцій держави є найбільш усталеною. Так, на думку О.Ф. Скаун, функції держави можна класифікувати за сферами (об'єктами) діяльності, за суб'єктами, способами, засобами, соціальним значенням та іншими елементами державної діяльності. До числа функцій за способами діяльності держави відносяться такі: законодавства, виконавча (публічна), судова, правоохоронна та інформаційна.

Слід звернути увагу, що у класифікації функцій держави за сферами (об'єктами) діяльності (внутрішня та зовнішня функція) також є місце правоохоронній функції. До числа внутрішніх функцій держави, що забезпечують її внутрішню політику відносяться політична, економічна, оподаткування та фінансового контролю, соціальна, екологічна, культурна (духовна), інформаційна та правоохоронна [1, с. 51-52]. Зазначимо, що

внутрішня правоохоронна функція забезпечує охорону конституційного ладу, прав і свобод громадян, законності та правопорядку, зовнішнього навколишнього середовища, усіх суспільних відносин, що встановлені та регулюються правом.

Що ж стосується зовнішніх функцій держави, реалізація яких забезпечує зовнішню політику держави, то до їх переліку, крім політичної (дипломатичної), економічної, екологічної, культурної (гуманітарної), інформаційної функцій та функції оборони держави, відноситься також функція підтримання світового правопорядку (міжнародна правоохоронна функція). Зміст міжнародної правоохоронної функції полягає в тому, що держава приймає активну участь в урегулюванні міжнародних та міждержавних конфліктів, боротьбі з міжнародними злочинами та попередженні цих злочинів.

Таким чином, можна дійти висновку, що надзвичайна важливість належної реалізації правоохоронної функції держави визначається тим фактором, що дана функція має як внутрішній, так і зовнішній аспекти. На нашу думку, це зумовлено тим, що за нових реалій сьогодення усі пріоритетні сфери суспільного життя знаходяться у тісній взаємодії, у зв'язку з чим межа між внутрішніми та зовнішніми функціями держави поступово зникає.

Зважаючи на тематичну спрямованість нашого дослідження, вважаємо за доцільне більш детально зупинитися на дослідженні сутності правоохоронної функції держави. На сьогодні існує багато точок зору щодо змісту поняття «правоохоронна функція держави». З метою отримання більш повного уявлення про зміст та сутність правоохоронної функції держави вважаємо за необхідне навести найбільш поширені із них:

- зміст правоохоронної функції держави полягає у забезпеченні охорони конституційного ладу, прав і свобод громадян, законності і правопорядку, довкілля, встановленні і регулюванні правом усіх суспільних відносин [1, с. 52; 2];
- правоохоронна функція – це напрямок діяльності держави, що виражає її сутність на даному історичному етапі, спрямований на вирішення основних завдань із забезпечення охорони конституційного ладу, прав та свобод громадян, законності і правопорядку, усіх встановлених та врегульованих

правом суспільних відносин, і здійснюється у відповідних формах та особливими методами» [3];

- функція охорони правопорядку – це діяльність держави, спрямована на забезпечення точного і повного здійснення його законодавчих розпоряджень усіма учасниками суспільних відносин [4, с. 160];

- як зазначають П.М. Рабінович та П.В. Онопенко, існують внутрішні та зовнішні функції правоохоронної спрямованості [5, с. 51-53; 6, с. 21]. До числа внутрішніх функцій правоохоронної спрямованості відносяться такі: гуманітарна (або функція забезпечення), охорона і захист основних прав людини, охорона і захист державно-конституційного ладу, законності та правопорядку, функції боротьби з корупцією, організованою злочинністю, тероризмом. Що ж стосується зовнішніх функцій правоохоронної спрямованості, то до їх числа входять участь у міжнародному забезпеченні і захисті прав людини та участь у боротьбі з порушеннями міжнародного правопорядку;

- правоохоронна функція держави – це забезпечений системою необхідних ресурсів комплексний напрямок діяльності держави, який об'єднує низку заходів (у тому числі примусових), оснований на принципах справедливості та ефективності, спрямованих на безконфліктну реалізацію прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, забезпечення соціальної злагоди, недопущення індивідуальних, колективних та масових порушень законності і правопорядку [7, с. 365-372];

- правоохоронна функція передбачає охорону кожного члена суспільства від несправедливого поводження з боку інших осіб [8];

- правоохоронна функція – це гарантування функціонування суспільних відносин, врегульованих правом [9];

- правоохоронна функція держави – це забезпечений системою необхідних ресурсів комплексний напрямок діяльності держави, який об'єднує низку заходів (у тому числі примусових), заснованих на принципах справедливості та ефективності, спрямованих на безконфліктну реалізацію права, свобод і законних інтересів людини і громадянина, забезпечення

соціально злагоди, недопущення індивідуальних, колективних і масових порушень законності і правопорядку [10, с. 47].

У результаті аналізу існуючих точок зору щодо визначення поняття «правоохоронна функція держави» можна зробити висновок, що у вітчизняній юридичній науці й досі не вироблено єдиного підходу до визначення зазначеного поняття, погляди науковців з цього приводу характеризуються різноманітністю. Таким чином, вважаємо за можливе з урахуванням наведених вище точок зору щодо змісту правоохоронної функції держави, навести узагальнююче визначення поняття «правоохоронна функція держави». Правоохоронна функція держави – це напрямок діяльності держави, який реалізовується системою уповноважених на те органів держави (правоохоронними органами), що уповноважені виключно в рамках закону здійснювати юридичні заходи впливу (у тому числі примусові заходи) з метою охорони конституційного ладу, забезпечення охорони законності і правопорядку (у тому числі міжнародного), прав і свобод громадян, власності, природних ресурсів та навколишнього природного середовища, боротьби зі злочинами (у тому числі транснаціональними) та іншими правопорушеннями, їх своєчасної профілактики.

Особливу увагу хотілося б звернути на те, що у чинному законодавстві України не закріплено визначення поняття «правоохоронна функція держави». Як вже зазначалося у роботі, правоохоронна функція держави займає одне із центральних місць в системі основних внутрішніх та зовнішніх функцій держави. Але цьому немає жодного підтвердження на рівні нормативно-правових актів. Слід зазначити, що у ст. 17 Конституції України виділяється така категорія як «найважливіші функції держави». До числа зазначених функцій відносяться захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки. На нашу думку, необхідно внести відповідні доповнення до Основного закону України та до Закону України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів», в яких визначити в якості однієї із найважливіших функцій держави

саме правоохоронну, наголосивши при цьому, що формою реалізації даної функції є такий специфічний вид діяльності як правоохоронна діяльність, яка здійснюється спеціально уповноваженими на те органами – правоохоронними.

У роботі вже зазначалося, що правоохоронна функція держави має два аспекти: внутрішній та зовнішній. Зміст внутрішньої правоохоронної функції держави полягає в охороні конституційного ладу, забезпеченні охорони законності і правопорядку, прав і свобод громадян, власності, природніх ресурсів та навколишнього природнього середовища, боротьбі зі злочинами та іншими правопорушеннями, їх своєчасній профілактиці. Що стосується зовнішньої правоохоронної функції держави, то вона полягає в участі держави у вигляді її відповідних державних органів у боротьбі з порушеннями міжнародного правопорядку, боротьбі зі злочинами (у першу чергу транснаціональними), у міжнародному забезпеченні і захисті прав людини та громадянина, участі в діяльності різноманітних міжнародних організацій правоохоронної спрямованості.

Слід звернути увагу, що правоохоронні функції держави можна класифікувати за їх значенням на головні та допоміжні. Вважаємо, що до числа головних правоохоронних функцій держави відносяться ті функції, що безпосередньо пов'язані із боротьбою зі злочинами та іншими правопорушеннями, їх своєчасною профілактикою. Отже, головна правоохоронна функція держави включає до себе такі види:

- профілактична (профілактика правопорушень, які тягнуть за собою юридичну відповідальність у сфері публічного права);
- захисна (захист життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб);
- охоронна (охорона громадського порядку, громадської безпеки та власності);
- оперативна розшукова;
- розслідування злочинів;
- судового розгляду справ;

- розгляду справ про адміністративні правопорушення;
- розгляду справ про фінансові та адміністративно-господарські правопорушення (тобто розгляду справ про адміністративні правопорушення, вчинені юридичними особами або громадянами-підприємцями);
- виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів досудового слідства та прокурорів;
- ресоціалізаційна (дана функція є найбільш характерною для органів та підрозділів у справах неповнолітніх, служб, що здійснюють адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі) [10, с. 66].

Що стосується допоміжної правоохоронної функції держави, то необхідно підкреслити, що даний вид правоохоронної функції, безумовно, притаманний діяльності усіх правоохоронних органів. Але, на відміну від головної правоохоронної функції, яка безпосередньо стосується боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями, допоміжна функція виступає в ролі другорядної. Належна реалізація допоміжної правоохоронної функції держави забезпечує досягнення бажаного результату щодо захисту життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб, боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями, а також їх профілактику тощо. Так, до числа видів допоміжної правоохоронної функції держави відносяться такі: контрольна (наглядова); дозвільна; нормотворча; правороз'яснювальна; аналітична; інформаційна; координаційна.

Слід зазначити, що правоохоронна функція держави реалізується у відповідних формах шляхом використання спеціальних прийомів та методів. На нашу думку, до числа основних форм реалізації правоохоронної функції держави (як і будь-якої іншої функції держави) відносяться правова та організаційна. Зміст правової форми реалізації правоохоронної функції держави полягає у розробці та прийнятті нормативно-правових актів у правоохоронній сфері, виробленні дієвого механізму реалізації норм, передбачених у цих нормативно-правових актах. Отже, на нашу думку, правова форма реалізації правоохоронної функції держави включає до себе правотворчу, правовиконавчу та

правоохоронну форми. Що стосується організаційної форми реалізації правоохоронної функції держави, то її зміст полягає у формуванні системи органів державної влади, уповноважених реалізовувати правоохоронну функцію держави, здійснювати систему обліково-статистичних, контрольних-наглядових, організаційно-масових, культурних та виховних заходів, заходів матеріально-технічного забезпечення, якісної кадрової роботи. Вважаємо за необхідне акцентувати увагу, що під час вибору тієї чи іншої форми реалізації правоохоронної функції держави діяльність відповідних державних органів має ґрунтуватися, у першу чергу, на пріоритеті прав і законних інтересів особи, принципах гуманізму та демократизму.

Під методами реалізації правоохоронної функції держави слід розуміти сукупність різноманітних засобів, прийомів та способів, за допомогою яких уповноважені органи державної влади здійснюють вплив на суспільні відносини з метою з метою охорони конституційного ладу, забезпечення охорони законності і правопорядку (у тому числі міжнародного), прав і свобод громадян, власності, природних ресурсів та навколишнього природного середовища, боротьби зі злочинами (у тому числі транснаціональними) та іншими правопорушеннями, їх своєчасної профілактики. В сучасній науці адміністративного права існує значна кількість класифікацій методів здійснення функцій держави (або методів управління). В рамках даної роботи вважалося за можливе не аналізувати усі існуючі підходи до класифікації методів здійснення функцій держави. На нашу думку, до числа основних методів реалізації правоохоронної функції держави відносяться переконання, заохочення та державний примус. Слід звернути особливу увагу на такий метод реалізації правоохоронної функції держави як метод переконання, оскільки саме належна реалізація зазначеного методів вимагає від працівників відповідних державних органів високого професіоналізму, компетентності у використанні практичних рекомендацій психології і соціології під час застосування різних форм переконання [11]. Саме завдяки методу переконання можливо досягти суттєвого зниження кількості випадків порушень

правопорядку, прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб, підвищити ефективність боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями та забезпечити їх належну профілактику. Звісно ж застосування одних тільки методів переконання та заохочення недостатньо. Отже, з метою забезпечення ефективнішого впливу на правопорушників або на обставини, які загрожують порушенням громадського порядку, застосовуються заходи адміністративного примусу. Мета зазначених заходів полягає у забезпеченні виконання конкретними особами встановлених правил поведінки, незалежно від того, бажають вони виконувати ці правила чи ні.

Підсумовуючи вищевикладене, хотілося б звернути увагу, що в умовах демократизації суспільства та держави, вибору європейського шляху розвитку нашої держави існує нагальна потреба у переосмисленні правоохоронної функції держави, виробленні дієвого механізму її реалізації з урахуванням європейських стандартів у цій сфері. На нашу думку, діяльності державних органів щодо реалізації правоохоронної функції держави має ґрунтуватися на таких принципах: верховенства права; законності; відкритості та прозорості; заборони зловживання владою; об'єктивності; професіоналізму; етичності; відповідальності; спрощення адміністративних процедур; доступності публічних послуг; електронного урядування та використання електронної пошти. Вважаємо, що врахування запропонованих принципів реалізації правоохоронної функції держави сприятиме підвищенню ефективності діяльності державних органів у правоохоронній сфері та виведенню їх діяльності на якісно новий рівень у відповідності до загальновизнаних європейських стандартів.

Література:

1. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учебник / О.Ф. Скакун. – Х.: Консум, 2000. – 704 с.
2. Московець В.І. Поняття та значення правоохоронної функції держави / В.І. Московець // Право і безпека. – 2011. – № 2(39). – С.

3. Сажнів І.В. Деякі питання щодо визначення поняття «правоохоронна функція держави» / Сажнів І.В. // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2000. - № 4. – С. 62-71.
4. Хропанюк В.Н. Теория государства и права : [під ред. Стрекозова В.Г.]. – М.: «Дабатов, Ткачєв, Димов», 1995. – 384 с.
5. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навчальний посібник / П.М. Рабінович. – Харків, 2002. – 159 с.
6. Онопенко П.В. Правоохоронні функції української держави : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / П.В. Онопенко. – К., 2005. – 193 с.
7. Кріцак І.В. Правоохоронна функція держави та її вплив на формування функції надання послуг населенню органами внутрішніх справ України [Електронний ресурс] // Форум права. – 2009. – № 3. –С. 365-372. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_qum/pib/2009_4/PB-4/PB-4_5.pdf
8. Лаврінчук І. Обставини встановлення правового статусу державного службовця / І. Лаврінчук // Право України. – 1999. – № 9. – С. 98-102.
9. Осадчий В. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту / В. Осадчий // Право України . – 1997. – № 11. – С. 71-75.
10. Загуменна Ю.О. Реалізація правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ю.О. Загуменна. – К., 2011. – 217 с.
11. Мотиль І.І. Функція забезпечення законності та правопорядку в діяльності міліції України: поняття і значення / І.І. Мотиль // Право та управління. – 2011. – № 1. – С. 289-296.